

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

ЦУРКАН Тетяна Юріївна

УДК 340.134:314.7.001.36

**ПРАВОВА ПОЛІТИКА СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ МІГРАЦІЇ:
ТЕОРЕТИКО-КОМПАРАТИВІСТСЬКЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових учень

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2010

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор
ДАМІРЛІ Мехман Алішах огли,
Одеська національна юридична академія,
професор кафедри права Європейського Союзу
та порівняльного правознавства.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент
КРЕСТОВСЬКА Нат аля Миколаївна,
Одеська національна юридична академія,
професор кафедри теорії держави і права;

кандидат юридичних наук, доцент
МАТВЕЄВА Лілія Георгіївна,
Одеський державний університет
внутрішніх справ,
доцент кафедри теорії та історії держави і права.

Захист відбудеться 6 лютого 2010 р. о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий 4 січня 2010 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л.Р. Біла-Тіунова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. У даний час перед Україною постало завдання формування адекватної сучасним реаліям державної міграційної політики. На сучасному етапі суспільного розвитку під впливом глобалізації спостерігається помітна трансформація міграційних процесів, які набувають нових рис і вимагають пошуку відповідних параметрів державної політики у даній сфері. Сучасні міграційні тенденції у контексті місця, яке належить незалежній Україні у європейському та світовому просторі, розглядаються як один із важливих факторів формування національної державної політики, покликаної додати міграційним процесам відповідної стратегічної спрямованості і забезпечити їх цілісність. До сьогодні в Україні відсутня виразна міграційна політика із чітко обґрунтованими цілями, завданнями, пріоритетами, критеріями її оцінювання, науково обґрунтованими програмами тощо. Наукове осмислення і вирішення цих та інших проблем державної міграційної політики вимагає, передусім, певної загальнотеоретичної розробки, тоді як у сучасній вітчизняній юриспруденції наукові дослідження у цій сфері присвячені головним чином розробці проблеми на галузевому рівні (переважно – адміністративно-правовому), вирішенню окремих питань правового регулювання міграційного процесу і міграційного законодавства.

Вирішення вищезазначених та пов'язаних із ними інших проблем, у свою чергу, вимагає проведення відповідного компаративістського дослідження, тому що теоретичні узагальнення можливі за допомогою залучення якомога більшої кількості фактичного матеріалу. Причому подібні компаративістські дослідження мають здійснюватися з урахуванням усіх рівнів міграційної політики як міжнародної, так і регіональної та національної. І хоча існує значна кількість робіт вчених-юристів (Г.Е. Алексєєва, Л.В. Андріченко, Л.Ф. Апта, О.О. Бандурки, В.Р. Барського, Е.В. Галузой, І.А. Гарна, В.О. Єлеонського, М.Д. Катеринчука, С.А. Кирєєвої, В.Л. Кузнецова, О.В. Кузьменко, Н.А. Кутєпова, Т.І. Леонідової, С.Е. Метельова, А.П. Мозоль, С.А. Мосьондз, В.І. Олефіра, В.І. Палько, О.І. Піскуна, А.В. Попова, В.М. Редкоуса, С.С. Саєва, Л.В. Сажинної, С.М. Сергєєва, Г.Ю. Синякова, А.П. Солдатова, В.Е. Степенка, В.М. Столбової, С.А. Триканової, М.Л. Тюркіна, А.Г. Хабібুলліна, Т.Я. Хабрієвої, І.П. Цапенко, С.В. Цилюріка, С.Б. Чеховича, К.А. Шапієва, Е.В. Шереметьєвої, О.І. Шумакової, О.В. Шумілова та ін.), в яких розглядаються питання, що відносяться до міграційних процесів як в міжнародному, так і в регіональному і національному плані, спробу прямої постановки і розробки проблеми компаративістського аналізу правової політики сучасної держави у сфері міграції взагалі і України, зокрема, у контексті світових міграційних процесів та зарубіжного досвіду ще не було зроблено. В існуючих роботах із питань міграційного права домінує головним чином країнознавчий підхід, що не дозволяє зробити більш масштабні узагальнення.

У межах сказаного, дослідження проблеми міграційно-правової політики у різних правових системах і адаптації зарубіжного досвіду в Україні уявляється дуже актуальним як із погляду здійснення концептуалізації знання у цій сфері, так і з

погляду поширення можливостей України щодо формування адекватної міграційно-правової політики.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до програми Міністерства освіти і науки України «Актуальні проблеми будівництва демократичної, соціальної правової держави відповідно до положень Конституції України» і до загальної теми наукових досліджень Одеської національної юридичної академії на 2006–2010 рр. «Традиції і новації в сучасній українській державності і правовому житті» (державний реєстраційний номер 0106U004970).

Тема дисертаційного дослідження є складовою частиною наукових досліджень на 2006–2010 рр. кафедри права Європейського Союзу та порівняльного правознавства Одеської національної юридичної академії, яка здійснює розробку наукової теми «Діалог сучасних правових систем. Адаптація правової системи України в європейське право».

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є комплексний загальнотеоретичний і компаративістський аналіз правової політики сучасної держави у сфері міграції у контексті глобальних змін у міграційній обстановці та міжнародного, наднаціонального і національного досвіду країн світу, а також, на основі теоретичного осмислення української дійсності, вироблення концептуального розуміння трансформації міграційно-правової політики і модернізації нормативно-правової бази регулювання міграційних процесів в Україні з метою адаптації її до сучасної обстановки.

Досягненню зазначеної мети слугуватимуть вирішення таких завдань:

піддати загальнотеоретичному аналізу проблеми, пов'язані з міграційно-правовою політикою сучасної держави і визначити категоріальний ряд, який розкриває зміст міграційно-правової політики сучасної держави;

розглянути основні фактори, які обумовлюють еволюцію міграційно-правової політики сучасної держави;

виявити особливості міграційно-правової політики сучасної держави на основі компаративістського вивчення міжнародного, наднаціонального і національного досвіду;

осмислити необхідність і сформулювати концептуальне бачення перспектив випереджального регулювання міграційних процесів;

виробити концептуальні положення щодо модернізації міграційно-правової політики України, які сприятимуть її адаптації до змін, що відбуваються;

обґрунтувати законодавчі пріоритети української міграційно-правової політики.

Об'єктом дослідження є правова політика сучасної держави у сфері міграції (міграційно-правова політика).

Предметом дослідження є загальнотеоретичний і компаративістський аспекти міграційно-правової політики сучасної держави.

Методи дослідження. При вирішенні поставлених завдань автор спирався на методи пізнання, виявлені й розроблені сучасною наукою та апробовані практикою.

Одним із основоположних для цього дослідження є порівняльно-правовий метод, за допомогою якого виявляються загальне й особливе, подібність і відмінність

різних міграційних систем. Застосування цього методу дозволяє розробити нарешті певні моделі й концепції міграційно-правової політики. Загальнотеоретичне і, особливо, компаративістське дослідження міграційно-правової політики сучасної держави потребує широкого застосування системного підходу, тому що, як відомо, порівнювані об'єкти розглядаються як відносно самостійна система. Застосування системного підходу дозволяє класифікувати певні групи країн як окрему міграційну систему. Розгляд останньої як відкритої, взаємодіючої з навколишнім середовищем системи, що самоорганізується, вимагає застосування синергетичного підходу. Застосування багатофакторного підходу дозволяє врахувати соціокультурний контекст формування та реалізації міграційно-правової політики сучасної держави. Оскільки центральною ланкою міграційних процесів є людина – найважливіша цінність з її невід'ємними правами, остільки урахування цього моменту призводить до застосування двох взаємопов'язаних підходів: антропологічного й аксіологічного (ціннісного). Застосування зазначених підходів додає критеріїв, згідно з якими можна виявити позитивні та негативні сторони у міграційно-правовій політиці різних держав.

Для досягнення поставленої мети в роботі було використано також закони та категорії діалектики (єдність історичного й логічного, абстрактного й конкретного, загального й особливого, одиничного й унікального) та формально-логічні прийоми (аналіз та синтез, індукція та дедукція).

Емпіричною базою дослідження стали міжнародні, наднаціональні і національні нормативно-правові документи, що розкривають суть міграційно-правової політики.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що у дослідженні вперше у вітчизняній юридичній науці здійснено комплексне загальнотеоретичне і компаративістське дослідження сутності та змісту міграційно-правової політики сучасної держави.

Наукова новизна здійсненого дослідження конкретизується у тому, що:

уперше:

розкрито загальнотеоретичні основи міграційно-правової політики сучасної держави, надано авторське визначення міграційно-правової політики, вивчено її складові;

встановлено основні фактори, що обумовлюють еволюцію міграційно-правової політики сучасної держави;

розкрито особливості нормативно-правового регулювання міграційних процесів на міжнародному, наднаціональному і національному рівнях;

виявлено загальне й особливе в національній міграційно-правовій політиці країн європейської і пострадянської міграційної системи;

запропоновано авторську класифікацію європейських моделей інтеграції мігрантів до суспільства, що приймає;

удосконалено:

поняття «міграція» та «міграційна система»;

концептуальні основи міграційно-правової політики сучасної держави взагалі, України, зокрема;

набули подальшого розвитку:

питання елементного складу міграційно-правової політики сучасної держави; ключові положення Концепції міграційно-правової політики України.

Практичне значення одержаних результатів. Викладені у дисертації положення, узагальнення, висновки можуть бути використані у:

сфері науково-дослідної діяльності – для подальшого вивчення багатьох теоретико-методологічних проблем правової політики сучасної держави;

сфері нормотворчої і правозастосовної діяльності – при проведенні перспективної міграційно-правової політики України, у ході модернізації української міграційної нормативно-правової бази;

навчальному процесі – при підготовці навчально-методичної літератури та написанні загальних робіт з міграційної політики та міграційного права; при підготовці лекцій і проведенні семінарських занять з дисциплін «Теорія держави і права», «Порівняльне правознавство», «Право Європейського Союзу» і «Міграційне право» та спецкурсів із цих дисциплін.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертаційного дослідження апробовані на засіданнях кафедри права Європейського Союзу і порівняльного правознавства Одеської національної юридичної академії, у доповідях на наукових конференціях, зокрема на XIV Міжнародній історико-правовій конференції «Міграційні процеси в Україні і світі: історико-юридичні аспекти» (4–7 вересня 2005 р., м. Балаклава); IV Всеукраїнській науковій конференції юристів-початківців, присвяченій пам'яті видатних учених-юристів П.О.Недбайла, О.В.Сурілова, В.В.Копейчикова «Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави» (10–11 листопада 2006 р., м. Одеса); X звітній науковій конференції професорсько-викладацького та аспірантського складу Одеської національної юридичної академії (27–28 квітня 2007 р., м. Одеса).

Публікації. Основні положення і висновки дисертації знайшли відображення у 6 статтях, 4 з яких опубліковано у наукових фахових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України.

Структура дисертації. Структура дисертаційної роботи обумовлена метою і завданнями дослідження і складається із вступу, чотирьох розділів, які містять сім підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 208 сторінок, у тому числі список використаних джерел, що включає 306 найменувань – 32 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено мету, завдання, об'єкт і предмет дослідження, охарактеризовано його методологічну основу, показано наукову новизну його результатів, їх теоретичну і практичну цінність, подано інформацію про апробацію та публікацію основних положень і висновків дослідження, його структуру й обсяг.

Перший розділ «Історіографія і методологія дослідження» складається із двох підрозділів.

У підрозділі 1.1. «Огляд літератури за темою дослідження» з урахуванням специфіки цієї роботи існуючі наукові дослідження із цієї проблематики поділяються на дві групи: 1) дослідження, що проводяться в рамках міграціології (тобто власне міграційної науки) та інших суспільних наук – політології, соціології, економіки, історії та ін.); 2) спеціально-правові дослідження. Детальний аналіз кожної із цих груп дозволив дійти висновку, що, незважаючи на існування значної кількості робіт, у яких розглядаються питання, що відносяться до міграційних процесів як в міжнародному, так і в регіональному і національному плані, спробу прямої постановки і комплексної монографічної розробки проблеми загальнотеоретичного і компаративістського аналізу міграційно-правової політики сучасної держави, а також України в контексті світових міграційних процесів і зарубіжного досвіду ще не було зроблено. В існуючих працях із питань міграційного права домінує, головним чином, країнознавчий підхід, що не дає змоги зробити більш масштабні узагальнення.

У підрозділі 1.2. «Методологічні особливості загальнотеоретичного і компаративістського дослідження правової політики сучасної держави у сфері міграції» констатується, що домінуючим в методології цього дослідження є порівняльно-правовий метод. Важливе значення мають також системний, багатофакторний, антропологічний і аксіологічний (ціннісний) підходи, застосування яких у рамках цього дослідження має своєрідну специфіку.

Для подальшого дослідження проблеми уточнено поняття «міграція» і «міграційна система» у такий спосіб: міграція – це територіальне переміщення людей під впливом різних факторів (економічних, політичних, демографічних, національних, релігійних тощо), складний соціальний процес, що включає такі стадії, як формування територіальної рухливості населення, власне переміщення і приживаність мігрантів на новому місці проживання, феномен, що має не тільки негативні, але й позитивні риси. Слід розрізняти поняття міграційної системи в широкому і вузькому розумінні. У широкому розумінні поняття «міграційна система» позначає групи країн, між якими існують відносно масштабні та стійкі міграційні зв'язки. Це визначення відповідає вимогам класифікацій міграційних утворень, що існують у світі. А у вузькому розумінні міграційна система – це підсистема соціальної системи, сукупність внутрішньо узгоджених і взаємопов'язаних компонентів у конкретному суспільстві: засобів та інститутів, що функціонують з метою координації міграційних потоків («статичні» компоненти), і міграційних процесів («динамічні» компоненти). Саме у цьому розумінні цей термін використовується у словосполученні «національна міграційна система». При цьому акцент робиться на внутрішньо-змістовному боці міграційної системи. Поняття міграційної системи у вузькому розумінні є необхідним для розкриття її елементного складу.

Враховуючи, що порівняльний аналіз міграційно-правової політики в усіх міграційних системах світу для одного дослідження є непосильним, у рамках цього дослідження доцільно обмежитися розглядом міграційно-правової політики у Європейській міграційній системі та міграційній системі пострадянських держав. А таке обмеження обумовлене метою і завданнями цього дослідження, тому що його

кінцевим завданням є розробка концептуальних основ модернізації міграційно-правової політики України, що сприятимуть її адаптації до сучасних змін. Україна на даний час є, з одного боку, складовою частиною пострадянської міграційної системи, а з іншого – найближчим сусідом країн ЄС, яка обрала стратегічний курс інтеграції в ЄС. При цьому так само важливо виявити міжнародно-правові основи міграційно-правової політики сучасної держави, оскільки вони є первісними і базовими для будь-якої держави, у тому числі і для України.

Другий розділ «Правова політика сучасної держави у сфері міграції: загальнотеоретичні проблеми» складається із двох підрозділів.

У підрозділі 2.1. «Правова політика сучасної держави у сфері міграції: поняття й основні компоненти» здійснений аналіз дозволяє запропонувати таку авторську дефініцію міграційно-правової політики: міграційно-правова політика – це вибір певних, найчастіше стратегічних, узгоджених і цілеспрямованих правових рішень та способів їх здійснення у міграційній сфері суспільства, спрямованих на виконання комплексу заходів, пов'язаних із питаннями надання іммігрантам права на тимчасове проживання, отримання посвідки на проживання і громадянства, контролю за нелегальною імміграцією, включення іммігрантів до соціокультурного контексту приймаючого суспільства, забезпечення захисту прав і свобод емігрантів.

Установлено, що міграційно-правова політика сучасної держави складається з чотирьох компонентів, зміст яких може бути представлений так:

1) імміграційно-правова політика (правова політика з питань встановлення юридичного режиму, регулюючого імміграцію (порядок в'їзду і перебування іноземців у країні, забезпечення прав іммігрантів, контроль за нелегальною імміграцією тощо);

2) натуралізаційно-правова політика (правова політика, пов'язана з натуралізацією іммігрантів, що включає такі етапи як одержання дозволу на тимчасове проживання, одержання посвідки на проживання і, нарешті, громадянства).

3) правова політика щодо соціокультурної інтеграції іммігрантів до приймаючого суспільства (питання правового регулювання включення іммігрантів до соціокультурного контексту приймаючої країни);

4) правова політика стосовно емігрантів (охоплює проблеми захисту прав і свобод емігрантів, коли вони залишаються громадянами держави, з якої вони прибули).

При цьому слід врахувати, що у різних просторових і темпоральних умовах часто деякий із цих компонентів є домінуючим і характеризує модель міграційно-правової політики в цілому.

У сучасних умовах найбільш переважною базовою формою державно-правового регулювання міграції виступає концепція міграційно-правової політики, яка, будучи важливим документом, повинна чітко артикулювати концептуальні основи державної політики у даній сфері. Її повинні відрізняти установчий характер, системність і комплексність; ресурсна, організаційна і правова забезпеченість; відлагоджений фінансовий механізм дії і законодавча підтримка; вона повинна бути витриманою, такою, що влаштовує всі сторони, але у першу чергу, погоджувати

інтереси особи, суспільства і держави. Концептуальними основами міграційно-правової політики, що розкривають її зміст, характерними для її вибудовування і закріплюваними на рівні концепції, є: мета і завдання, стрижньові принципи, основні пріоритети, методи, форми і засоби (або інструменти) проведення міграційно-правової політики.

Міграційно-правова політика повинна підкорятися найбільш загальним пріоритетам правової політики держави в цілому (захист прав людини; інтереси суспільства; безпека держави, правовий порядок тощо). Разом із тим вона має і специфічні пріоритети, пов'язані зі специфікою саме цієї сфери громадського життя. Як і будь-який різновид правової політики, міграційно-правова політика здійснюється у таких двох формах: правотворчій і правозастосовній. Можуть бути виокремлені загальні й спеціальні інструменти забезпечення міграційно-правової політики. До перших належать: нормативна база і міграційна інфраструктура. Розрізняються офіційна і неофіційна міграційна інфраструктура. Під офіційною міграційною інфраструктурою розуміється комплекс державних і приватних інститутів, що працюють на офіційній основі і забезпечують легітимність, інформованість, безпеку міграції – державні і приватні агентства із працевлаштування, інформаційно-консультаційні центри, спеціалізовані юридичні служби, а також служби довіри, гарячі лінії тощо. У міграційній інфраструктурі важливе місце посідає участь інститутів громадянського суспільства. На відміну від інститутів офіційної міграційної інфраструктури, неофіційні мігрантські соціальні мережі найчастіше сприяють незаконній міграції, пов'язуючи країни походження (виїзду) мігрантів з приймаючою країною (в'їзду). Спеціальними інструментами, які забезпечують міграційно-правову політику, є: міграційні фільтри, канали натуралізації, громадянська амністія, формування і підтримка геокультурної периферії, механізми соціокультурної інтеграції, спрощення процедури реєстрації, легалізація трудової діяльності тощо.

Важливою складовою концепцією міграційно-правової політики повинен стати комплекс заходів законодавчого порядку, що передбачає, зокрема, основні напрями правового регулювання, мету і предмет такого регулювання, соціально-економічні, політичні, культурно-духовні, юридичні та інші наслідки реалізації законодавчих актів, які приймаються.

У **підрозділі 2.2. «Основні фактори, що зумовлюють еволюцію міграційно-правової політики сучасної держави»** зазначається, що міграційні процеси у сучасному світі формуються під впливом і дією багатьох факторів, обставин, ситуацій. Отже, ці ж фактори накладають відбиток на міграційно-правову політику сучасної держави.

Сама сучасна держава є головним розробником і реалізатором міграційно-правової політики, організатором інтеграції іммігрантів: вона задіює різні засоби, щоб залучити іммігрантів до нації і до громадянського суспільства, до культури країни і до цінностей демократії.

Здійснений аналіз дозволяє виокремити загальні й специфічні фактори, що впливають на міграційно-правову політику сучасних держав у рамках крупних міграційних систем та що визначають вектори їх розвитку. Якщо загальні фактори

впливають на міграційно-правову політику всіх держав світу, то специфічні – лише в рамках окремих міграційних систем або країн.

Серед загальних факторів, що визначають міграційно-правову політику на сучасному етапі розвитку сучасної держави, можна виокремити такі: процеси глобалізації та інтеграції, діяльність крупних транснаціональних корпорацій, загальнолюдські цінності й загальновизнані стандарти у сфері прав і свобод людини; демографічний розвиток країни (демографічна криза), тенденція до підризу суверенітету держав, особисті й сімейні обставини громадян, матеріальний та культурний рівень життя населення, соціально-політична ситуація в країні, економічна кон'юнктура, стан ринку праці, громадська безпека тощо.

Третій розділ «Компаративістський вимір міграційно-правової політики сучасної держави» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 3.1. *«Міжнародно-правові основи міграційно-правової політики сучасної держави»* зазначається, що міграція є глобальною проблемою, яка вимагає загальних зусиль всіх держав світової спільноти. Отже, світова спільнота напрацювала певні механізми регулювання міграційних потоків. У даний час міграційно-правова політика сучасних держав базується на деклараціях, конвенціях та інших актах, що приймаються на рівні ООН, її спеціалізованими організаціями (МОП, ЮНЕСКО) і спеціалізованими органами (ЕКОСОР, УВКБ, МОМ), на документах регіонального рівня, сукупність яких становить міжнародне міграційне право. Останнє деякою мірою окреслює рамки міграційно-правової політики сучасної держави. Міжнародно-правові норми у сфері міграції головним чином спрямовані на: 1) встановлення правил, що враховують інтереси як країн-реципієнтів, так і країн-постачальників, гармонізацію цих інтересів і 2) захист прав і свобод людини у сфері міграції. Тому не випадково, що одним із пріоритетів міграційно-правової політики сучасної держави є захист прав людини.

Підрозділ 3.2. «Міграційно-правова політика у Європейській міграційній системі» складається з двох підпунктів, де розглядаються міграційно-правова політика Європейського Союзу та держав-членів ЄС.

Враховуючи поглиблення й поширення інтеграційних процесів, держави, що є учасниками цих процесів, добре розуміють, що вирішення багатьох проблем у рамках однієї держави є неможливим. Вирішення різного роду проблем на рівні окремих регіонів у даний час явно вимальовується в рамках регіональних інтеграційних об'єднань (ЄС в Європі, МЕРКОСУР у Південній Америці, НАФТА у Північній Америці, СНД на пострадянському просторі). Зусиллями держав-учасниць робляться спроби з урегулювання на наддержавному рівні явищ, що торкаються інтересів усіх цих держав. Не є винятком і сфера міграційно-правової політики. Сьогодні ці регіональні інтеграційні об'єднання активно використовуються для забезпечення найбільш прийнятних форм легального руху робочої сили між країнами-учасницями, що дає їм додаткові економічні переваги. Часто свобода міграційних пересувань усередині регіональних союзів обумовлює подвійний характер міграційної політики основних країн притягання. Так, існування Європейського Союзу з відкритими внутрішніми кордонами формує подвійність міграційно-правової політики в європейській міграційній системі: свобода

пересувань усередині ЄС існує на тлі країн суворого міграційного контролю на зовнішніх кордонах ЄС стосовно громадян третіх країн. Дуалізм міграційно-правової політики в європейській міграційній системі виявляється також у дворівневості цієї політики: наднаціональний і національний рівні.

Стверджується, що спостерігається еволюція принципів імміграційної стратегії ЄС. Перш за все, держави-члени ЄС визнали необхідність вирішення основних завдань імміграційної політики на комунітарному рівні. У зв'язку з цим, у підвищенні ефективності міграційно-правової політики в рамках Європейського Союзу величезне значення мають розробка й реалізація єдиних позицій країн ЄС. Найбільш ефективний спосіб зберігати контроль над міграційними потоками полягає в організації єдиного для Європи прикордонного контролю на зовнішніх кордонах між Європейським Союзом і рештою світу і боротьби з нелегальною імміграцією. Крім того, у планах ЄС у сфері боротьби з нелегальною міграцією передбачаються такі заходи: 1) уніфікація і гармонізація національних законів, спрямованих на боротьбу з нелегальною міграцією; особливо уніфікація кримінальних законів, що карають цей вид злочинного бізнесу в Європі; 2) тісна співпраця поліції країн-членів у рамках Європолу при боротьбі з нелегальним переміщенням людей. У сучасний період ЄС веде активну міграційно-правову політику, яка спрямована на ліквідацію правових прогалин (закріплення визначень ключових понять міграційного феномена, прав і підстав їх обмеження для учасників міграційних стосунків), посилення соціально-гуманітарної спрямованості чинного міграційного законодавства і досягнення відповідності між загальновизнаними міжнародно-правовими нормами, нормами міграційного законодавства ЄС і національними законами держав-членів Євросоюзу.

Оскільки найбільші проблеми для ЄС пов'язані із стійкою нелегальною імміграцією, то і першочергові заходи в рамках нової стратегії спрямовані на боротьбу із цим явищем. Упродовж багатьох років за єдино можливий засіб такої боротьби вважався суворий імміграційний контроль. У зв'язку з тим, що останнім часом цей односторонній підхід продемонстрував свою явну неефективність, новим інструментом у цій сфері стають угоди про реадмісію, які є проміжним результатом дій ЄС по налагодженню співпраці з країнами – джерелами мігрантів з метою усунення причин масової еміграції із цих держав. Таким чином, найважливішою тенденцією є перехід від імміграційного контролю до регулювання. Це не означає, що контроль на національному і на комунітарному рівні залишився в минулому. Проте, на даному етапі імміграційний контроль стає лише одним з елементів більш широкої імміграційної стратегії, яка базується на заміні принципу реагування на імміграційні проблеми принципом їх запобігання.

Упродовж багатьох років держави-члени ЄС намагаються адекватно реагувати на імміграцію. У цій сфері національні держави хочуть відчувати себе максимально вільними, не обмеженими якими-небудь зобов'язаннями, оскільки вони несуть повну відповідальність за безпеку, політичну і соціальну стабільність своїх країн, включаючи питання міграційно-правової політики.

Імміграційна політика країн Європейського Союзу, незважаючи на деякі відмінності і національні особливості, характеризується у даний час такими

принципами: проведення політики по обмеженню в'їзду до країни низькокваліфікованої робочої сили; боротьба з нелегальною імміграцією; проведення політики рееміграції. Однією з основ у системі безпеки, що компенсує скасування внутрішніх кордонів Європейського Союзу (як це передбачається Шенгенськими угодами), разом із створенням Європолу і Шенгенської інформаційної системи (ШІС) є уніфікація національних правових норм країн ЄС стосовно іноземців, що знаходяться на їх території.

У даний час імміграційно-правова політика європейських країн припускає комплекс заходів по регулюванню міграційних процесів і боротьбі з незаконною міграцією. Основними напрямками імміграційно-правової політики європейських країн є: 1) встановлення обмежень міграційного потоку; 2) посилення контролю за загальними кордонами, проведення сумісних операцій уздовж кордонів, створення загальної консульської системи та єдиної прикордонної служби, що дозволяє взяти під охорону контрольні-пропускні пункти на автомагістралях, в аеропортах, на морських і залізничних вокзалах; 3) здійснення програм щодо стимуляції повернення іммігрантів на батьківщину; 4) приведення у відповідність національних законів, спрямованих на боротьбу з нелегальною міграцією.

Аналіз підходів, що існують в літературі, і практики європейських країн дозволяє запропонувати таку авторську класифікацію основних європейських моделей соціокультурної інтеграції мігрантів до приймаючого суспільства:

- 1) модель мультикультуралізму (або «мультикультуральна» модель);
- 2) модель асиміляції (або «асиміляційна» модель);
- 3) модель виключення (або «виключна» модель).

При цьому необхідно зробити такі застереження. По-перше, в цілому інтеграційна політика має багато загального в усіх європейських країнах. Система освіти і ринок праці, як правило, скрізь є основними сферами додатку цієї політики. По-друге, нерідко окремі параметри однаково використовуються в різних моделях. Крім того, останнім часом спостерігається тенденція зближення європейських моделей. Ці обставини дають підстави говорити про можливість існування змішаної моделі. По-третє, проблема культурних відмінностей, інакше кажучи, мирне співіснування різних культур в одній країні, тобто мультикультуралізм є проблемою для багатьох європейських держав.

У європейських країнах існує два підходи до надання громадянства іммігрантам і імміграційній політиці в цілому: заохочувальний і обмежувальний. Держави, що застосовували заохочувальний підхід, активно заохочують іммігрантів отримувати громадянство щонайшвидше, вважаючи, що таким чином процес інтеграції іноземців до суспільства проходить плавно (наприклад, Швеція), тоді як ті, що використовують обмежувальний підхід країни (наприклад, Німеччина і Швейцарія), навпаки, затягують цей процес.

Імміграційна політика європейських держав значною мірою впливає на розвиток міграційної ситуації як в Україні, так і в інших країнах СНД. Посилювання імміграційного законодавства та імміграційних процедур у державах Західної Європи, збільшення вимог, що пред'являються до іммігрантів, значно ускладнюють в'їзд і, таким чином, якоюсь мірою знижують виїзд населення із країн СНД. Багато

європейських країн, починаючи з 90-х рр. минулого століття, внесли зміни до імміграційних законодавств своїх країн стосовно іммігрантів, спрямовані в основному на зниження можливості отримання віз і можливостей в'їзду. Така політика приводить до того, що ті іммігранти з третіх країн, які не можуть отримати візу, вимушені шукати притулок у державах із більш слабким імміграційним контролем.

Підрозділ 3.3. «Міграційно-правова політика у пострадянській міграційній системі» складається з двох підпунктів, де розглядаються міграційно-правова політика СНД і національна міграційно-правова політика держав СНД.

Аналіз правових документів, прийнятих в рамках СНД з питань міграції, дозволяє виокремити такі принципи міграційно-правової політики СНД: безвізове пересування громадян у країнах СНД (принцип обмеженої дії); пріоритет національної безпеки і громадського порядку в питаннях регулювання міграції; пріоритет внутрішнього (національного) права і двостороннього регулювання; гармонізація національного законодавства по міграції; укладення угод про прийом і повернення нелегальних іммігрантів (реадмісії); придбання громадянства громадянами держав-учасниць СНД у спрощеному порядку; забезпечення прав громадян однієї держави СНД на території іншої держави СНД; квотування трудової міграції; заборона колективної депортації; тісну співпрацю держав-учасниць СНД у боротьбі з незаконною міграцією; прикордонний захист і паспортний контроль; спрощений прикордонний контроль у прикордонних районах; співпраця у боротьбі зі злочинами; уніфікація документів, необхідних у сфері міграції (міграційні карти і т.ін.); обмін інформацією про незаконну міграцію.

Держави-члени СНД ще є далекими від того, щоб здійснювати єдину скоординовану міграційно-правову політику як в міждержавних відносинах на пострадянському просторі, так і стосовно третіх країн. У міграційно-правовій політиці СНД існує сильна диференціація правових режимів, що об'єктивно перешкоджає розвитку співпраці й економічної інтеграції на просторі СНД, знижує ефективність міждержавно-правового регулювання.

Кожна з пострадянських держав має свої специфічні проблеми, на вирішення яких спрямована їх міграційно-правова політика. На правовому забезпеченні міждержавних імміграційних відносин позначаються і деякі відмінності в державних інтересах окремих країн СНД. Так, Росія – це переважно країна-імпортер трудових ресурсів, тоді як більшість країн СНД – експортери робочої сили; тільки Україну і Беларусь можна віднести до держав обох груп. Важливу роль для міграційно-правової політики відіграють і стрімкий спад і старіння населення в слов'янських державах (Росії й Україні), що вже зараз виявляється у браку трудових ресурсів у багатьох сферах виробництва на тлі зростаючої чисельності населення і переважання молодого віку в державах Центральної Азії.

У цілому міграційно-правова політика у пострадянських державах в основних параметрах наближена і продовжує наближатися до аналогічних параметрів міграційно-правової політики Російської Федерації. При цьому явно позначилася тенденція на зближення правових режимів для іноземців взагалі і для іноземців із країн СНД, зокрема. У той же час існують і певні відмінності у міграційних режимах

країн СНД. Вони стосуються як деяких основ правового режиму трудової міграції (правила в'їзду, реєстрації, допуску до професій), так і окремих деталей: термінів, видів і компетенції державних органів, найменування і статусу видаваних документів, співвідношення законів і підзаконних актів і т.ін.

У всіх пострадянських державах прийнято закони про громадянство, закони й інші нормативно-правові акти про імміграцію, про правовий статус іноземців, про біженців і переміщених осіб, про осіб без громадянства. Державні міграційні програми розроблені і прийняті у всіх державах, вони мають багато загального і водночас специфічні риси. Більшість держав пострадянського простору приєдналися до відповідних міжнародно-правових стандартів.

Із чотирьох складових міграційно-правової політики в державах пострадянського простору найбільш розробленими є імміграційна і натуралізаційна її складові, тоді як двом іншим компонентам (політиці із соціокультурної інтеграції іммігрантів у приймаюче суспільство і політиці стосовно емігрантів із країн СНД, особливо захисту їх прав і свобод) приділяється незначна увага. Винятком є лише Російська Федерація, яка відрізняється більш-менш цілеспрямованою стратегією, що знайшла віддзеркалення на рівні програмних документів (концепції і програм) і федеральних законів.

Імміграційна складова міграційно-правової політики пострадянських держав знайшла своє законодавче закріплення у численних правових актах. На рівні конституції і спеціальних законів визнається право громадян на вільне переміщення, гарантується вільний виїзд із країни і в'їзд до країни через спеціально встановлені пункти контролю, встановлюється правовий статус іноземців і осіб без громадянства, порядок надання тим або іншим особам права на постійне місце проживання, вирішуються проблеми контролю за нелегальною імміграцією і т.ін.

Складова натуралізації міграційно-правової політики кожної держави належить до їх внутрішньої компетенції. Умови й процедура надання громадянства легальним іммігрантам розробляється й реалізовується на основі власного законодавства.

Серед держав пострадянського простору Російську Федерацію, яка є центром пострадянської міграційної системи (оскільки міграційні потоки сфокусовані головним чином на цю країну), відрізняє системне законодавче забезпечення державної міграційно-правової політики. Проте, довгий час стратегічний курс Російської Федерації у міграційній сфері постійно змінювався і в достатньо великому діапазоні. Перш за все, це позначалося на законодавчій базі: приймалися закони, що посилюють імміграційний контроль, різко ускладнюють отримання російського громадянства і т. ін., то спрощують переселення людей до Росії. Саме останнім часом, починаючи з 2003 р., Росія кардинально переглянула принципи міграційної політики стосовно трудових мігрантів із держав СНД. Досвід Росії свідчить про те, що прорахунки міграційного законодавства, акцент на силових методах регулювання міграційних процесів, невиправдано ускладнені процедури отримання реєстрації і дозволів на тлі корупції чиновників і відсутності умов для адекватного контролю над міграцією сприяли переходу мігрантів «у підпілля». Новими принципами міграційної політики Росії стали селективність і легалізація, тобто створення преференцій в отриманні правового статусу перебування і

працевлаштування для громадян СНД. Основна мета правових нововведень – скорочення масштабів незаконної трудової міграції шляхом розширення легальних каналів тимчасового працевлаштування громадян країн СНД. Досвід Росії із питань розробки Концепції міграційної політики також має значення для України.

Четвертий розділ «Концептуальні основи міграційно-правової політики сучасної української держави в контексті зарубіжного досвіду» присвячений аналізу актуальних проблем міграційно-правової політики в Україні і розробці її концептуальних основ. Констатується, що міграційно-правова політика України потребує концептуальної систематичної розробки, здатної подолати її недоліки і прогалини.

У зв'язку із цим розробка і прийняття Концепції державної міграційної політики України у даний час є особливо актуальними.

Концепція державної міграційної політики разом із метою, завданнями, принципами і пріоритетами повинна містити зміст і напрями цієї політики за її основними компонентами.

Концептуальні основи модернізації міграційно-правової політики України на користь її адаптації до змін, що відбуваються, є такими:

1. Сучасна міграційна стратегія України повинна забезпечити міграційний приріст населення для поліпшення демографічної ситуації в країні і забезпечення економічного зростання, господарського освоєння і заселення територій, що мають для країни геополітичне значення. Необхідно стимулювати приток до країни кваліфікованих трудових іммігрантів, людей освічених і законослухняних.

2. Останні тенденції в імміграційній політиці різних країн свідчать про те, що відбувається поступовий перехід від імміграційного контролю до регулювання, тобто управління міграційними потоками для того, щоб дія міграції не була негативною. Політика міграційного регулювання стає актуальною і для України. Основу цієї політики повинна становити взаємодія, що припускала б необхідність співпраці «відправляючих» і «приймаючих» мігрантів країн.

3. Одним із завдань є зближення з ЄС у сфері боротьби з нелегальною міграцією. Не слід випускати з виду те, що однією з умов вступу до ЄС для нових країн є зобов'язання ухвалення жорстких правил його міграційного режиму. Головними інструментами мають бути двосторонні угоди щодо реадмісії і облаштуваність кордонів як із країнами ЄС, так і з іншими країнами, особливо з Росією. Важливе значення має також подальша адаптація законодавства України з питань міграції до європейських стандартів і визнаних міжнародних механізмів регулювання міграційних процесів у рамках реалізації стратегії інтеграції України до ЄС.

4. Для забезпечення ефективного управління міграційними процесами Україні необхідно, по-перше, розробити механізми легалізації і максимально скоротити нелегальний сектор міграції [а це можливо за допомогою спрощення процедури реєстрації (вона має стати не дозвільною, а повідомною) і полегшення процедури найму іноземної робочої сили], по-друге, удосконалити систему селективної (вибіркової) імміграції. Важливою частиною забезпечення селективної міграційної політики повинно стати формування за межами України потенційного міграційного потоку потрібної якості.

5. Україна потребує такої міграційно-правової політики, яка не обмежувалася б заходами по боротьбі з нелегалами, але містила би позитивну програму інтеграції іммігрантів. Основоположними принципами такої програми повинні стати повага до культури, традицій і звичаїв іммігрантів з боку громадян України, але й водночас повага іммігрантів до української культури, історії і мови, неухильне додержання законів країни, сприйняття і проникнення головними цінностями, що поділяються національним співтовариством, включаючи недоторканність прав осіб, рівність перед законом, відділення релігії від політики і світський характер держави. Перевага повинна віддаватися такій моделі міграційно-правової політики адаптації іммігрантів до українського суспільства, яка виключала б утворення іммігрантами замкнутих етнічних анклавів.

6. Важливою складовою міграційно-правової політики України повинна стати політика стосовно емігрантів. Вона повинна здійснювати підтримку співвітчизникам у забезпеченні основних свобод і громадянських, політичних, економічних, соціальних, культурних та інших прав, захист проти різних форм дискримінації, підтримку у забезпеченні права на рівність перед законом. Важливим заходом при цьому має стати удосконалення законодавства щодо гарантій захисту громадян України, які проживають за кордоном. Одним із першочергових заходів у напрямі захисту прав громадян України за кордоном є приєднання України до багатосторонніх угод із питань міграції і взаємодія з відповідними країнами, проведення консультацій і переговорів з державами, до яких можливий найбільший потік мігрантів з України. Перш за все, це стосується західноєвропейських країн, країн Східної і Центральної Європи і ряду країн традиційної міграції на зразок США, Канади, Ізраїлю. Заслугує на особливу увагу і формування інституційної мережі з метою надання дієвої підтримки українським трудовим мігрантам за кордоном. Ключовими інструментами політики стосовно трудової міграції можуть бути, з одного боку, створення дієвої альтернативи тим обставинам, які спонукають працездатних українців до виїзду до країн, де їх становище на ринках праці є дискримінаційним, з іншого – сприяння поверненню трудових мігрантів до України із наданням їм широкого спектру реабілітаційних можливостей, гарантування безпеки осіб, що повертаються, на стадіях переїзду й облаштування, заохочення до відкриття власного бізнесу в Україні.

ВИСНОВКИ

У роботі представлено вирішення наукового завдання, яке полягає в комплексному загальнотеоретичному і компаративістському аналізі міграційно-правової політики сучасної держави в контексті глобальних змін у міграційній обстановці і міжнародного, наднаціонального і національного досвіду країн світу, а також виробленні на основі теоретичного осмислення української дійсності концептуального розуміння трансформації міграційно-правової політики і модернізації нормативно-правової бази регулювання міграційних процесів в Україні з метою адаптації її до сучасної обстановки.

Здійснене дослідження дало можливість дійти таких висновків.

1. Запропоновано таку авторську дефініцію міграційно-правової політики:

Міграційно-правова політика – це вибір певних, найчастіше стратегічних, узгоджених і цілеспрямованих правових рішень і способів їх здійснення у міграційній сфері суспільства, спрямованих на виконання комплексу заходів, пов'язаних із питаннями надання іммігрантам права на тимчасове проживання, одержання посвідки на проживання і громадянства, контролю за нелегальною імміграцією, залучення іммігрантів до соціокультурного контексту приймаючого суспільства, забезпечення захисту прав і свобод емігрантів.

2. Міграційно-правова політика сучасної держави складається з чотирьох компонентів, зміст яких може бути представлений так:

1) імміграційно-правова політика (правова політика з питань встановлення юридичного режиму, який регулює імміграцію (порядок в'їзду і перебування іноземців у країні, забезпечення прав іммігрантів, контроль за нелегальною імміграцією тощо);

2) натуралізаційно-правова політика (правова політика, пов'язана з натуралізацією іммігрантів, що включає такі етапи як одержання дозволу на тимчасове проживання, одержання посвідки на проживання і, врешті-решт, громадянства).

3) правова політика щодо соціокультурної інтеграції іммігрантів до приймаючого суспільства (включає питання правового регулювання залучення іммігрантів до соціокультурного контексту приймаючої країни);

4) правова політика стосовно емігрантів (охоплює проблеми захисту прав і свобод емігрантів, коли вони залишаються громадянами держави, з якої вони прибули).

3. Міграційні процеси в сучасному світі формуються під впливом і дією багатьох факторів, обставин, ситуацій. Отже, ці ж фактори накладають відбиток на міграційно-правову політику сучасної держави. Здійснений аналіз дозволяє виділити загальні і специфічні фактори, що впливають на міграційно-правову політику сучасних держав у рамках крупних міграційних систем, і що визначають вектори їх розвитку. Якщо загальні фактори впливають на міграційно-правову політику всіх держав світу, то специфічні – лише в рамках окремих міграційних систем або країн. Серед загальних факторів можна виокремити такі: процеси глобалізації й інтеграції, діяльність крупних транснаціональних корпорацій, загальнолюдські цінності і загальновизнані стандарти у сфері прав і свобод людини; демографічний розвиток країни, тенденція до підриву суверенітету держав, особисті і сімейні обставини громадян, матеріальний і культурний рівень життя населення, соціально-політична ситуація у країні, економічна кон'юнктура, становище на ринку праці, суспільна безпека тощо.

4. У даний час міграційно-правова політика сучасних держав базується на деклараціях, конвенціях та інших актах, що приймаються на рівні ООН, її спеціалізованими організаціями (МОП, ЮНЕСКО) і спеціалізованими органами (ЕКОСОС, УВКБ, МОМ), на документах регіонального рівня. Міжнародно-правові норми у сфері міграції головним чином спрямовані на: 1) встановлення правил, що

враховують інтереси як країн-реципієнтів, так і країн-постачальників, гармонізація цих інтересів і 2) захист прав і свобод людини у сфері міграції.

5. Важливим кроком в еволюції імміграційної стратегії ЄС стало визнання державами-членами необхідності вирішення основних завдань імміграційної політики на комунітарному рівні за допомогою розробки й реалізації єдиної позиції. Найбільш ефективними заходами контролю над міграційними потоками і боротьби з нелегальною міграцією є: 1) організація єдиного для Європи прикордонного контролю на зовнішніх кордонах між ЄС і рештою світу; 2) уніфікація і гармонізація національних законів, спрямованих на боротьбу з нелегальною міграцією; особливо уніфікація кримінальних законів, що карають цей вид злочинного бізнесу в Європі; 2) тісна співпраця поліції країн-членів у рамках Європолу при боротьбі з нелегальним переміщенням людей.

6. В цілому міграційно-правова політика має багато загального у всіх європейських країнах. Основними напрямками імміграційно-правової політики європейських країн є: 1) встановлення обмежень міграційного потоку; 2) посилення контролю за загальними кордонами, проведення сумісних операцій уздовж кордонів, створення загальної консульської системи і єдиної прикордонної служби, що дозволяє взяти під охорону контрольні-пропускні пункти на автомагістралях, в аеропортах, на морських і залізничних вокзалах; 3) здійснення програм по стимуляції повернення іммігрантів на батьківщину; 4) приведення у відповідність національних законів, спрямованих на боротьбу з нелегальною міграцією.

Оскільки найбільші проблеми для ЄС пов'язані із стійкою нелегальною імміграцією, то і першочергові заходи в рамках нової стратегії спрямовані на боротьбу із цим явищем. Впродовж багатьох років за єдино можливий засіб такої боротьби вважався суворий імміграційний контроль. У зв'язку з тим, що останнім часом цей односторонній підхід продемонстрував свою явну неефективність, новим інструментом у цій сфері стають угоди про реадмісії, які є проміжним результатом дій ЄС по налагодженню співпраці з країнами – джерелами мігрантів з метою усунення причин масової еміграції із цих держав. Отже, найважливішою тенденцією є перехід від імміграційного контролю до регулювання.

Аналіз підходів, що існують в літературі, і практики європейських країн дозволяє запропонувати таку авторську класифікацію основних європейських моделей соціокультурної інтеграції мігрантів до приймаючого суспільства:

1) модель мультикультуралізму (або «мультикультуральна» модель) – прийнята в Англії, Нідерландах і в Швеції, до неї ж тяжіє Іспанія;

2) модель асиміляції (або «асиміляційна» модель) – у найбільш чистому вигляді практикується у Франції;

3) модель виключення (або «виключна» модель) – практикується головним чином в Австрії, Німеччині і Швейцарії.

При цьому нерідко окремі параметри однаково використовуються в різних моделях. Крім того, останнім часом спостерігається тенденція зближення європейських моделей. Ці обставини дають підстави говорити про можливість існування змішаної моделі.

7. Держави-члени СНД ще далекі від того, щоб здійснювати єдину скоординовану міграційно-правову політику як у міждержавних відносинах на пострадянському просторі, так і стосовно третіх країн. Кожна із пострадянських держав має свої специфічні проблеми, на вирішення яких спрямована їх міграційно-правова політика. На правовому забезпеченні міждержавних імміграційних відносин позначаються і деякі відмінності в державних інтересах окремих країн СНД. Так, Росія – це переважно країна-імпортер трудових ресурсів, тоді як більшість країн СНД – експортери робочої сили; тільки Україну і Білорусію можна зарахувати до держав обох груп. Важливу роль для міграційно-правової політики відіграють і стрімкий спад і старіння населення у слов'янських державах (Росії й Україні), що вже зараз виявляється у браку трудових ресурсів у багатьох сферах виробництва на тлі зростаючої чисельності населення і переважання молоді в державах Центральної Азії. У цілому міграційно-правова політика пострадянських держав в основних параметрах наближена і продовжує наближатися до аналогічних параметрів міграційно-правової політики Російської Федерації. У той же час існують і певні відмінності у міграційних режимах країн СНД. Вони стосуються як деяких основ правового режиму трудової міграції (правила в'їзду, реєстрації, допуску до професій), так і окремих деталей: термінів, видів і компетенції державних органів, найменування і статусу видаваних документів, співвідношення законів і підзаконних актів і т. ін.

Із чотирьох складових міграційно-правової політики в державах пострадянського простору найбільш розробленими є імміграційна і натуралізаційна її складові, тоді як двом іншим компонентам (політиці по соціокультурній інтеграції іммігрантів у приймаюче суспільство і політиці стосовно емігрантів із країн СНД, особливо захисту їх прав і свобод) приділяється незначна увага. Імміграційна складова міграційно-правової політики пострадянських держав знайшла своє законодавче закріплення у численних правових актах. На рівні конституції і спеціальних законів визнається право громадян на вільне переміщення, гарантується вільний виїзд із країни і в'їзд до країни через спеціально встановлені пункти контролю, встановлюються правовий статус іноземців і осіб без громадянства, порядок надання тим або іншим особам права на постійне місце проживання, вирішуються проблеми контролю за нелегальною імміграцією і т.д. Натуралізаційна складова міграційно-правової політики кожної держави належить до їх внутрішньої компетенції. Умови і процедура надання громадянства легальним іммігрантам розробляється і реалізовується на основі власного законодавства. У всіх пострадянських державах прийнято закони «про громадянство», які мають як загальні, так і особливі риси.

8. Авторське бачення концептуальних основ модернізації міграційно-правової політики України полягає в такому:

наявність Концепції державної міграційної політики як єдиного документа концептуального плану, що чітко артикулює державну політику у сфері міграції, дозволить удосконалити існуюче законодавство, а також забезпечить чітку системність і послідовність законодавчих актів, які розробляються і приймаються, у сфері міграції, що стане основою для ухвалення в перспективі міграційного кодексу;

сучасна міграційна стратегія України повинна забезпечити міграційний приріст населення для поліпшення демографічної ситуації у країні і забезпечення економічного зростання, господарського освоєння і заселення територій, що мають для країни геополітичне значення; необхідно стимулювати приплив у країну кваліфікованих трудових іммігрантів, людей освічених і законослухняних;

одним із важливих завдань є зближення з ЄС у сфері боротьби з нелегальною міграцією. Не слід випускати з виду те, що однією з умов вступу в ЄС для нових країн є зобов'язання прийняття жорстких правил його міграційного режиму. Головними інструментами мають бути двосторонні договори про реадмісії і облаштуваність кордонів як із країнами ЄС, так і з іншими країнами, особливо з Росією. Важливе значення має також подальша адаптація законодавства України з питань міграції до європейських стандартів і визнаних міжнародних механізмів регулювання міграційних процесів у рамках реалізації стратегії інтеграції України до ЄС;

політика міграційного регулювання стає актуальною і для України. Основу цієї політики повинна становити взаємодія, що припускала необхідність співпраці «відправляючих» і «приймаючих» мігрантів країн; для забезпечення ефективного управління міграційними процесами Україні необхідно розробити механізми легалізації і максимально скоротити нелегальний сектор міграції. А це є можливим за допомогою спрощення процедури реєстрації (її необхідно зробити не дозвільною, а повідомною) і полегшення процедури найму іноземної робочої сили. Іншим завданням забезпечення ефективного управління міграційними процесами України є вдосконалення системи селективної (виборчої) імміграції;

перевага повинна віддаватися мультикультуральній моделі міграційно-правової політики адаптації іммігрантів до приймаючого суспільства з деякими модифікаціями; при цьому слід встановити такі правила, які виключали б утворення іммігрантами замкнутих етнічних анклавів;

у сфері політики стосовно емігрантів першочерговими заходами повинні стати: вдосконалення законодавства про гарантії захисту громадян України, що проживають за кордоном; приєднання України до багатосторонніх угод із питань міграції і взаємодія з відповідними країнами, проведення консультацій і переговорів із державами, в які є можливим найбільший потік мігрантів з України; формування інституційної мережі з метою надання дієвої підтримки українським трудовим мігрантам за кордоном.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Цуркан Т. Ю. Миграционно-правовая политика Европейского Союза / Т. Ю. Цуркан // Митна справа. – 2007. – № 1. – С. 64-67.
2. Цуркан Т. Ю. Міграційно-правова політика західноєвропейських країн / Т. Ю. Цуркан // Право України. – 2008. – № 2. – С. 119-123.
3. Цуркан Т. Ю. Міграційно-правова політика з адаптації іммігрантів до приймаючого суспільства: європейські моделі / Т. Ю. Цуркан // Актуальні проблеми

політики : зб. наук. праць / Голов. ред. С. В. Ківалов ; відп. за вип. Л. І. Кормич. – О. : Фенікс, 2008. – Вип. 35. – С. 133-138.

4. Цуркан Т. Ю. Основные компоненты миграционно-правовой политики современного государства / Т. Ю. Цуркан // Митна справа. – 2008. – № 2. – С. 63-65.

5. Цуркан Т. Ю. Становление и развитие миграционного законодательства Европейского Союза / Т. Ю. Цуркан // Міграційні процеси в Україні і світі: історико-юридичні аспекти : матеріали міжнар. історико-правової конференції (4–7 вересня 2005 р., м. Балаклава). – Сімферополь : ДіАйПі, 2005. – С. 412-416.

6. Цуркан Т. Ю. Міграційно-правова політика: постановка проблеми / Т. Ю. Цуркан // Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави : Матеріали IV Всеукраїнської наукової конференції правників-початківців, присвяченої пам'яті видатних учених-юристів П. О. Недбайла, О. В. Сурілова, В. В. Копейчикова. Одеса, 10–11 листопада 2006 р. / відп. ред. Ю. М. Оборотов. – О. : Юрид. л-ра, 2006. – С. 159-161.

АНОТАЦІЯ

Цуркан Т. Ю. Правова політика сучасної держави у сфері міграції: теоретико-компаративістське дослідження. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2010.

У дисертації представлено вирішення наукового завдання, яке полягає в комплексному загальнотеоретичному і компаративістському аналізі міграційно-правової політики сучасної держави у контексті глобальних змін у міграційній обстановці та міжнародного, наднаціонального і національного досвіду країн світу, а також у виробленні на основі теоретичного осмислення української дійсності концептуального розуміння трансформації міграційно-правової політики України.

Вперше на монографічному рівні розкрито загальнотеоретичні основи міграційно-правової політики сучасної держави, надано авторське визначення міграційно-правової політики, вивчено її складові; встановлено основні фактори, що обумовлюють еволюцію міграційно-правової політики сучасної держави; розкрито особливості нормативно-правового регулювання міграційних процесів на міжнародному, наднаціональному і національному рівнях; виявлено загальне й особливе в національній міграційно-правовій політиці країн європейської і пострадянської міграційної системи; розроблено авторську класифікацію європейських моделей інтеграції мігрантів до суспільства, що приймає.

Запропоновано авторське бачення концептуальних основ модернізації міграційно-правової політики сучасної держави взагалі і України, зокрема.

Ключові слова: правова політика у сфері міграції (міграційно-правова політика), сучасна держава, загальнотеоретичні основи міграційно-правової політики, складові міграційно-правової політики, міграційно-правова політика країн європейської і

пострадянської міграційних систем, концептуальні основи модернізації міграційно-правової політики України.

АННОТАЦИЯ

Цуркан Т. Ю. Правовая политика современного государства в сфере миграции: теоретико-компаративистское исследование. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история государства и права; история политических и правовых учений. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2010.

В диссертации представлено решение научной задачи, суть которой состоит в комплексном общетеоретическом и компаративистском анализе миграционно-правовой политики современного государства в контексте глобальных изменений в миграционной обстановке и международного, наднационального и национального опыта стран мира, а также в выработке на основе теоретического осмысления украинской действительности концептуальных основ трансформации миграционно-правовой политики и модернизации нормативно-правовой базы регулирования миграционных процессов в Украине в целях адаптации ее к современной обстановке.

Впервые на монографическом уровне раскрыты общетеоретические основы миграционно-правовой политики современного государства. Предложена следующая авторская дефиниция миграционно-правовой политики: миграционно-правовая политика – это выбор определенных, чаще всего стратегических, согласованных правовых решений и способов их осуществления в миграционной сфере общества, направленных на выполнение комплекса мер, связанных с вопросами предоставления иммигрантам права на временное проживание, получение вида на жительство и гражданства, контроля за нелегальной иммиграцией, включения иммигрантов в социокультурный контекст принимающего общества, обеспечения защиты прав и свобод эмигрантов. Установлено, что миграционно-правовая политика современного государства состоит из четырех компонентов, содержание которых может быть представлено следующим образом: 1) иммиграционно-правовая политика (правовая политика по вопросам установления юридического режима, регулирующего иммиграцию); 2) натурализационно-правовая политика (правовая политика, связанная с натурализацией иммигрантов, включающей в себя получение разрешения на временное проживание, вида на жительство и гражданства). 3) правовая политика по социокультурной интеграции иммигрантов в принимающее общество (вопросы правового регулирования включения иммигрантов в социокультурный контекст принимающей страны); 4) правовая политика в отношении эмигрантов (охватывает проблемы защиты прав и свобод эмигрантов, когда они остаются гражданами государства, откуда они прибыли).

Установлены основные факторы, которые обуславливают эволюцию миграционно-правовой политики современного государства; раскрыты особенности

нормативно-правового регулирования миграционных процессов на международном, наднациональном и национальном уровнях; выявлены общее и особое в национальной миграционно-правовой политике стран европейской и постсоветской миграционных систем; разработана авторская классификация европейских моделей интеграции мигрантов к принимающему обществу.

Предложено авторское видение концептуальных основ модернизации миграционно-правовой политики Украины. Оно, в частности, предполагает наличие Концепции государственной миграционной политики как единого документа концептуального плана, четко артикулирующего государственную политику в области миграции; обеспечение миграционного прироста населения для улучшения демографической ситуации в стране и обеспечения экономического роста; необходимость стимулирования притока в страну квалифицированных трудовых иммигрантов, людей образованных и законопослушных; двусторонние договоры о реадмиссии (возвращение нелегальных иммигрантов) в качестве главного инструмента в сфере борьбы с нелегальной миграцией; дальнейшую адаптацию законодательства Украины по вопросам миграции к европейским стандартам и признанным международным механизмам регулирования миграционных процессов в рамках реализации стратегии интеграции Украины к ЕС; необходимость разработки механизмов легализации и максимального сокращения нелегального сектора миграции; совершенствование системы селективной (избирательной) иммиграции; мультикультуральную модель миграционно-правовой политики адаптации иммигрантов в принимающее общество с некоторыми модификациями; совершенствование законодательства о гарантиях защиты граждан Украины, проживающих за рубежом; формирование институциональной сети с целью предоставления действенной поддержки украинским трудовым мигрантам за границей.

Ключевые слова: правовая политика в сфере миграции (миграционно-правовая политика), современное государство, общетеоретические основы миграционно-правовой политики, составляющие миграционно-правовой политики, миграционно-правовая политика стран европейской и постсоветской миграционных систем, концептуальной основы модернизации миграционно-правовой политики Украины.

SUMMARY

Tsurkan T.U. Legal policy of contemporary state in migration sphere: theoretical-comparativist research. – Manuscript.

Thesis for obtaining a scientific degree of Candidate of Sciences (Law) on the speciality 12.00.01 – theory and history of the state and law, history of political and legal doctrines. – Odessa National Law Academy, Odessa, 2010.

In the thesis the solution of scientific problem which consists in complex general-theoretical and comparative analysis of migration and legal policy of contemporary state in

context of global changes on migration situation and international, transnational and national experience of the countries of the world as well as on the ground of theoretical interpretation of Ukrainian reality to produce the conceptual understanding of transformation of migration and legal policy in Ukraine is presented.

First on the monographic level the general-theoretical grounds of migration and legal policy of contemporary state are found, the author's meaning of migration and legal policy is given, its components are studied; the main factors which stipulate an evolution of migration and legal policy of contemporary state are determined; the peculiarities of normative and legal regulation of migration processes on the international, transnational and national levels are found; general and special in national migration and legal policy of the countries of European and post-Soviet migration system are shown; the author's classification of European models of integration of migrants to the community which receives is developed.

The author's vision the conceptual grounds of modernization of migration and legal policy of contemporary state in general, especially Ukraine is proposed.

Key words: legal policy in migration sphere (migration and legal policy), contemporary state, general-theoretical grounds of migration and legal policy, components of migration and legal policy, migration and legal policy of the countries of European and post-Soviet migration systems, conceptual grounds of modernization of migration and legal policy of Ukraine.